香港申诉专员公署









主动调查报告

食物环境卫生署对街市摊档的规管

报告完成日期：2018年8月24日

报告公布日期：2018年8月30日

目 录

报告摘要

章节		*段落*
1	*引言*	
	背景	***1.1 – 1.2***
	调查过程	***1.3 – 1.4***
2	*公众街市摊档的日常管理*	***2.1***
	管理模式	***2.2 – 2.5***
	街市管理人员	***2.6 – 2.7***
3	*对违规摊档的执管机制*	***3.1***
	I. *对违反法例的摊档之执管*	***3.2 – 3.6***
	II. *对违反租约的摊档之执管*	***3.7 – 3.8***
	III. *对涉及严重违规的摊档之执管*	***3.9***
	统计数字	***3.10 – 3.12***
4	*常见的违规问题（一）：占用公共通道*	***4.1***
	相关规定	***4.2 – 4.3***
	巡查及监察	***4.4 – 4.5***
	执管准则	***4.6 – 4.10***
	统计数字	***4.11***
	个案分析	***4.12***
	食环署就占用公共通道问题的执管之不足	***4.13 – 4.18***
5	*常见的违规问题（二）：改变摊档用途*	***5.1***
	相关规定	***5.2 – 5.3***
	巡查及监察	***5.4***

	执管准则	***5.5 – 5.6***
	统计数字	***5.7***
	个案分析	***5.8***
	食环署就改变摊档用途的执管之不足	***5.9 – 5.13***
6	*常见的违规问题（三）：营业时间不足*	***6.1***
	相关规定	***6.2 – 6.3***
	巡查及监察	***6.4***
	执管准则	***6.5***
	统计数字	***6.6***
	个案分析	***6.7***
	食环署就营业时间不足的问题的执管之不足	***6.8 – 6.14***
7	*常见的违规问题（四）：分租摊档*	***7.1***
	相关规定	***7.2 – 7.5***
	巡查及监察	***7.6 – 7.7***
	执管准则	***7.8 – 7.9***
	统计数字	***7.10***
	个案分析	***7.11***
	食环署就分租摊档问题的执管之不足	***7.12 – 7.17***
8	*总结及建议*	***8.1***
	I. *巡查粗疏，未能有效督促档户守规*	***8.2 – 8.3***
	II. *主动跟进不足，令违规情况持续*	***8.4 – 8.5***
	III. *执管宽松，难起阻吓作用*	***8.6 – 8.7***
	IV. *局部执管，未能针对所有违例／违约事项*	***8.8 – 8.9***
	V. *对承办商监管不足，难以有效规管档户*	***8.10 – 8.11***
	建议	***8.12***
	鸣谢	***8.13***

附录

1	*承办商人员／食环署合约员工每日巡查公众街市的项目*	***2.7***
2	*食环署管工每日巡查公众街市摊档的项目*	***2.7***
3	*对违反法例的公众街市摊档之一般跟进程序*	***3.3***
4	*就公众街市摊档违反法例的「终止租约机制」之执管程序*	***3.6***
5	*就公众街市摊档违反租约条款的「警告信制度」之执管程序*	***3.8***

食物环境卫生署对街市摊档的规管
主动调查报告摘要

引言

食物环境卫生署(「食环署」)对辖下街市(下称「公众街市」)的管理分两种模式:「直接管理」及「外判管理」。在「直接管理」的公众街市(「直管街市」),街市摊档是由食环署人员直接管理;「外判管理」的公众街市(「外判街市」)则由该署所委聘的承办商(「承办商」)包办街市的日常管理工作(包括管理摊档),并由食环署人员监督承办商的表现。截至二〇一八年六月,全港99个公众街市中,「直管街市」和「外判街市」分别占36个及63个。

2. 近年,本署不时接获市民投诉:公众街市的摊档违规情况严重,不少问题已存在多年,或重复发生。有见及此,本署进行了主动调查,深入检视食环署对公众街市摊档的规管是否妥善,从而提出改善建议。

对违规摊档的执管机制

3. 公众街市档户须遵守《公众卫生及市政条例》、《公众街市规例》(「《街市规例》」)以及摊档租约的规定。「直管街市」和「外判街市」的前线人员须每日巡视摊档,监督档户遵守相关规定。

对<u>违反法例</u>的摊档之执管

4. 如前线人员在日常巡查发现有摊档违反法例,而违例情况不算严重,他们一般会即场向违例档户发出口头警告,再由当区的食环署上级人员发出指示,包括要求前线人员覆查档户是否已作出纠正,或直接向档户执法。食环署辖下的各级街市管理人员均具法定权力,可向违例档户提出检控。承办商人员则没有该等

法定权力。

5. 另外，食环署制订了因档户违反法例而终止其租约的机制（「终止租约机制」）。如摊档在任何 12 个月内违例 4 次而被定罪，该署会考虑终止其租约。

对违反租约的摊档之执管

6. 食环署亦制订了「警告信制度」规管违反租约条款的档户。如发现档户违反租约条款，前线人员会先向档户发出口头警告，给予对方 4 天限期作纠正；如口头警告不获遵办，食环署会发出第 1 封警告信，再要求对方作纠正，否则会发出第 2 封警告信。档户如在任何 6 个月内累积有 3 封警告信后第 4 次违反租约条款，该署会考虑终止其摊档租约。

7. 按「警告信制度」发出的口头警告 / 警告信在发出日期起计的 6 个月内仍然有效；其间，如档户再有违反租约条款的行为，食环署可继续之前的执管程序，而无须重新启动「警告信制度」。

本署调查所得

8. 投诉个案显示，公众街市摊档有四类常见的违规问题：占用公共通道、改变摊档用途、营业时间不足，以及分租摊档。本署并发现，食环署就该等问题的执管有颇多不足之处。

问题（一）：占用公共通道

(1) 重复发出毫无效用的口头警告

9. 《街市规例》及租约均有条文 / 条款订明，档户不得占用公众街市的公共通道。然而，有个案显示，食环署人员曾连续多月向同一档户差不多每日都发出两次口头警告，但该档户仍然违规占用街市的公共通道。

(2) 甚少执管档户在界线外摆放货物的行为

10. 在大部分公众街市，当局均有在摊档范围以外的前面或侧面划上黄线或设置陈列台作为界线。档户如在黄线／陈列台之外摆放货物，便属违规。然而，有个案显示，食环署对档户在黄线／陈列台之外摆放货物的行为执管宽松，令档户习非成是，徒添该署的执管困难。

(3) 「终止租约机制」未能发挥应有阻吓作用

11. 在二〇一五年至二〇一八年六月（42 个月）期间，在「终止租约机制」下被终止租约的个案只有 8 宗。亦有个案反映，长期阻塞通道的档户甚少在 12 个月内被检控 4 次，因而不会被终止租约。本署认为，食环署若不严格执管档户的违规情况，「终止租约机制」便难以发挥应有效用。

问题（二）：改变摊档用途

(1) 前线人员对显而易见的违规情况视如不见

12. 租约订明，档户在未经许可下不得将摊档用作指定用途以外的其他用途。此外，《街市规例》订明，档户不得自行更改摊档或其固定附着物或装置（「改装条文」）。

13. 有个案显示，档户将应用作售卖食物的摊档改装成办公室、冷藏库或工场。本署认为，前线人员每日巡查摊档，对于如此显而易见的违规情况不可能毫不察觉。

(2) 因疏于监察而须重新启动「警告信制度」

14. 个案亦显示，食环署人员疏于监察和跟进，以致在违规改变用途的摊档接获警告信的 6 个月之后，才又再发现该摊档的违规行为，由于已过 6 个月，故须重新启动「警告信制度」作出执管。那令致「警告信制度」的执管及阻吓效力大减。

(3) 轻率接受佯装的纠正违规形式

15. 从个案也可看到，食环署向违规改变用途的摊档发出口头警告／警告信后，覆查时只要发现那些档户将摊档的一小部分（有些小至 5%）用作展示租约所订应售卖的货品及／或进行交易的柜台，便轻易接纳其违规事项已被纠正。本署认为，该署未免是过于轻率，得过且过。

(4) 未有就「改装条文」执法

16. 违规改变用途的摊档可能同时违反「改装条文」（如装设冷藏库需接驳电源，或将摊档改装办公室需搭建天花层板）。个案显示，食环署只就摊档违规改变用途作出执管，却未有同时按「改装条文」作出跟进，那等于默许档户违例改动摊档装置。

问题（三）：营业时间不足

(1) 没有对营业日数低于规定的摊档进行执管

17. 租约订明，除非获政府书面同意，承租人不得在任何 1 个公历月内停止或暂停经营摊档 7 天或以上（「营业条款」）。

18. 有个案显示，在本署展开调查前，食环署一直未有对违反「营业条款」的多个摊档采取执管行动，情况极不理想。

(2) 未有就摊档佯装营业的情况制订执管指引

19. 有些街市摊档涉嫌佯装营业（例如在摊档外陈列少量货物，但却不见有人售货），但由于食环署以往一直未有制订具体指引以界定摊档如何才算营业，以致前线人员在日常巡查亦难以作出判断，以决定是否执法。

(3) 未有处理因一人可承租多个摊档而引发营业不足的问题

20. 现时，食环署并无限制承租人租赁摊档的数目。有违反「营

业条款」的档户以其承租了多个摊档而无法同时经营为由，辩解何以不营业或只短暂营业。本署认为，食环署有需要认真检讨其目前不限制承租人租赁摊档的数目之做法。

(4) 应继续探讨将每日最低营业时数纳入租约条款的可行性

21. 现时，租约没有规定摊档每日须经营的时数。食环署曾拟于租约附加条款，规定摊档须每日经营不少于 6 小时，但档户对此有强烈意见。该署因此表示需审慎研究引入该项条款的可行性。然而，摊档每日只短暂营业的情况确实存在。本署认为，该署可考虑按摊档的业务性质和需要，订定各摊档每日最低营业时数，并加强相关的游说工作。

(5) 须根治档户承租摊档却不营业的问题

22. 食环署认为，摊档不积极营业的现象，与公众街市摊档租金长期偏低有关。该署表示会全面检讨厘定和调整租金的机制。本署认为，该署应同时检视违反「营业条款」的摊档与其所在街市、位置，以及售卖货物的种类之关系，作为日后长远规划的参考。

问题（四）：分租摊档

(1) 摊档没有展示商业登记证，恒常巡查未有察觉

23. 食环署主要以商业登记证的登记人名称作为摊档有否分租的证据。租约订明，承租人须在摊档当眼处展示以其名义登记的商业登记证。然而，有个案显示，食环署在 5 年的恒常巡查中，竟然未曾察觉有摊档没有展示商业登记证，违反租约条款。

(2) 制度漏洞令分租者容易假借助手身份主理摊档

24. 租约订明，承租人不得转让、租让、分租摊档；承租人如授权任何雇员或代理人在其摊档经营业务，便必须向政府作出登记（该类人士统称「登记助手」）。然而食环署对每个摊档的登

记助手数目，以及登记助手的身份并无设限，形成了机制上的漏洞：当承租人将摊档分租他人，分租者便可假借助手身份主理摊档，以逃避租约的规管。

(3) <u>不同租约文本对摊档展示商业登记证的规定不一</u>

25. 现时有 4 款摊档租约文本用于公众街市的不同摊档。其中两款并无规定档户须在摊档展示商业登记证。因此，前线人员进行日常巡查时，难以即时确定没有展示商业登记证的档户有否违规，这对执管效率不无影响。

总结

26. 综合以上所述，食环署对公众街市摊档的规管有以下不足：

(1) 巡查粗疏，未能有效督促档户遵守规例；

(2) 主动跟进不足，令违规情况持续；

(3) 执管宽松，难起阻吓作用；

(4) 局部执管，未有针对所有违例 / 违约事项；

(5) 对承办商监管不足，难以有效规管档户。

建议

27. 申诉专员敦促食环署：

整体建议

(1) 就前线人员每日须巡查的项目重新订定合理的巡查频次，并加强对前线人员的监察；

(2) 严格训示街市各级管理人员，务须主动打击及持续跟进街市摊档的各项违规问题；

(3) 全面检讨本身及承办商人员的工作模式，加强执管力度，包括要求他们严谨巡查及跟进长期及／或严重违规的档户，以及务须按照既定执管标准行事；

(4) 加强监督及提示街市各级管理人员，就同一摊档的各项违规行为全面作出执管；

针对各类违规行为的建议

营业时间不足

(5) 继续研究把每日最低营业时数纳入租约条款的可行性；

(6) 探究摊档长期休业的原因并制订对策；

分租摊档

(7) 检讨登记助手制度，考虑就登记助手的身份订立适当的条件和限制；

(8) 将摊档须展示商业登记证的条款纳入所有摊档租约。

申诉专员公署
二〇一八年八月

1

引言

背景

1.1 近年，本署不时接获市民投诉食物环境卫生署（「食环署」）辖下街市（下称「公众街市」）的摊档违规情况严重，包括：占用公共通道摆放货物、擅自改变摊档的原定用途、长期不营业，或涉嫌分租牟利等。本署的调查发现，不少摊档的违规问题已存在多年，或周而复始地重复发生。

1.2 有见及此，申诉专员于二〇一六年一月七日根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条向食环署展开主动调查，深入检视食环署对公众街市摊档的规管，以查找不足，并藉此提出改善建议。

调查过程

1.3 本署除了审研食环署所提供的文件和档案外，亦有邀请公众就此课题提供意见，并派员到多个公众街市进行视察，藉以从不同角度掌握具体情况。

1.4 二〇一八年五月十四日，本署将调查报告的初稿送交食环署置评。经考虑该署的书面意见后，本署于同年八月二十四日完成这份报告。

2

公众街市摊档的日常管理

2.1 截至二〇一八年六月，全港的 99 个公众街市内总共有 14,086 个摊档。其中 74 个（75%）公众街市为售卖新鲜食物及日常用品的干、湿货市场；其余 25 个（25%）为独立经营的熟食市场。该 99 个公众街市分布于港、九及新界地区，由食环署辖下 19 个分区的环境卫生办事处（「环卫办」）负责执行或监督当区公众街市的管理工作。

管理模式

2.2 食环署对公众街市的管理分两种模式：「直接管理」及「外判管理」。

「直接管理」

2.3 食环署的 19 个分区（**第 2.1 段**）中，有 6 个分区的公众街市（**表一(1)**）由当区环卫办人员直接管理摊档，并同时监察外判承办商（「承办商」）就街市洁净、防治虫鼠及保安等方面提供的服务。该些街市统称为「直管街市」。

「外判管理」

2.4 自二〇〇四年起，食环署以公开招标的形式，委聘承办商负责其余 13 个分区的公众街市（**表一(2)**）之日常管理工作。除了提供街市洁净、防治虫鼠服务，以及监察保安服务承办商的工作之外，承办商的主要职务亦包括监督档户遵守租约条件及相关规定。由承办商包办管理的公众街市，统称为「外判街市」。

2.5 对于「外判街市」，环卫办人员的工作包括监察承办商的表现，以及向违规档户采取相应的执管和跟进行动等。如发现承办商有违规、失责行为或没有按合约条文提供服务，该署可采取以下行动：

(1) 要求承办商作出纠正；

(2) 向承办商发出口头警告、警告信或失责通知书；

(3) 扣减服务月费；

(4) 终止服务合约。

表一： 「外判街市」和「直管街市」的地区分布

	管理模式	地区	街市数目	摊档数目
(1)	「直管街市」	东区、观塘区、葵青区、荃湾区、西贡区、沙田区	36 (36%)	4,441 (32%)
(2)	「外判街市」	湾仔区、中西区、南区、离岛区、九龙城区、黄大仙区、旺角区、深水埗区、油尖	63 (64%)	9,645 (68%)

	区、屯门区、元朗区、北区、大埔区		

街市管理人员

2.6 环卫办的各级街市管理人员须定期巡查当区的公众街市。有关「直管街市」和「外判街市」的人手安排，以及环卫办各级人员在规管摊档上的职能，概述如下。

表二： 公众街市的人手安排、巡查频次和主要规管职能

<table>
<tr><th rowspan="2"></th><th rowspan="2">职级</th><th rowspan="2">巡查街市频次</th><th rowspan="2">执法权力</th><th colspan="2">规管摊档的职能</th></tr>
<tr><th>「直管街市」</th><th>「外判街市」</th></tr>
<tr><td>(1)</td><td>食环署高级卫生督察</td><td>每两周 1 次</td><td>有</td><td colspan="2">检讨运作上的不足及提出改善措施</td></tr>
<tr><td>(2)</td><td>食环署卫生督察</td><td>每周 1 次</td><td>有</td><td colspan="2">监察前线人员的巡查结果和跟进行动，并就执管行动发出指示</td></tr>
<tr><td rowspan="2">(3)</td><td rowspan="2">食环署巡察员</td><td rowspan="2">每日 1 次</td><td rowspan="2">有</td><td colspan="2">每月提交行动报告，记录对摊档发出的口头／书面警告，及票控次数等</td></tr>
<tr><td>监督食环署街市合约员工（「合约员工」）的工作</td><td>监督食环署管工的工作</td></tr>
</table>

(4)	食环署管工	每日1次	有	不设管工	巡查摊档，监督承办商人员的表现
(5)	食环署合约员工	每日2次	有	巡查摊档，监督档户遵守规定	不适用
(6)	承办商人员	每日2次	没有	不适用	巡查摊档，监督档户遵守规定

2.7 除了不具执法权力外，「外判街市」的承办商人员之职能与「直管街市」的食环署合约员工大致相同（**表二(5)及(6)**）；承办商人员／食环署合约员工每日巡查的项目见**附录 1**。食环署管工的职位，只设于「外判街市」（**表二(4)**）；食环署管工每日巡查的项目见**附录 2**。

3

对违规摊档的执管机制

3.1 公众街市档户须遵守相关法例和租约的规定。食环署就违反法例（「违例」）及违反租约（「违约」）的事宜制订了不同的执管机制。若某类违规行为同时涉及违例及违约，该署会循对违例的执管机制作出处理。

I. 对*违反法例*的摊档之执管

3.2 食环署负责执行《公众卫生及市政条例》及其附属条例（包括《公众街市规例》（「《街市规例》」））。如档户违反上述法例／规例，该署可提出检控，并按既定机制终止其摊档租约。

提出检控

3.3 如承办商人员／食环署管工／合约员工（统称「前线人员」，**表二(4)至(6)**）在日常巡查中发现摊档违反法例，而违例情况不算严重，他们一般会作出以下跟进：

(1) 前线人员即场向违例档户发出口头警告，并向卫生督察呈报违例事项；

(2) 视乎违例事项的性质，食环署卫生督察会发出指示：

(a) 要求前线人员覆查档户是否已作出纠正；

(b) 直接向档户执法。

食环署对违例摊档的一般跟进程序见**附录 3**。

3.4 食环署人员具法定权力，可向违例档户提出检控（**表二(1)至(5)**）。被定罪的档户通常会被法庭判处罚款。承办商人员则没有如此的法定权力。

因违例而终止租约的机制

3.5 另外，食环署制订了因档户违反法例（**第 3.2 段**）而终止其租约的机制（「终止租约机制」）。承租人（及／或其代理人）所经营的摊档若在 12 个月内违例 4 次而被定罪，该署会考虑终止其摊档租约。「12 个月内 4 次违例」的计算方法是：以首次违例日期起计的任何 12 个月内。

3.6 「终止租约机制」的执管程序详见**附录 4**。

II. 对<u>*违反租约*</u>的摊档之执管

3.7 承租人与食环署之间有摊档租约，一般为期 3 年。租约载列了承租人使用和经营摊档的条款规定。如有违反，便属违约。

「警告信制度」

3.8 食环署制订了「警告信制度」规管违反租约条款的档户，主要如下：

(1) 如发现档户违反租约条款，前线人员会先向档户发出口头警告，给予对方 4 天限期作纠正，并向食环署卫生督察呈报违约事项；

(2) 口头警告的期限过后，前线人员会作出覆查。如违约事项仍未纠正，会向档户发出第 1 封警告信；如违约事项已纠正，会发信提醒承租人，已发出的口头警告于 6 个月内有效；如 6 个月内再出现违规，会直接发出第 1 封警告信；

(3) 即使档户在第 1 封警告信的指定期限内作出了纠正，警告信在发出日期起计的 6 个月内仍然有效；其间，如档户再有违反租约条款的行为，食环署会直接发出警告信；

(4) 档户如在任何 6 个月内累积有 3 封警告信后第 4 次违反租约条款，该署会考虑终止其摊档租约。

「警告信制度」的执管程序见**附录 5**。

III. 对涉及*严重违规*的摊档之执管

3.9 为了有效管理公众街市及保障公众健康，若违例／违约事项的性质非常严重（包括：档户分租或顶让摊档、将冷冻肉类当作新鲜肉类出售、售卖由非法屠房或非认可来源供应的肉类，或违反售卖活家禽的特定条件等)，即使只被定罪／违约一次，食环署亦会考虑即时终止摊档的租约。

统计数字

就违例事项发出的警告

3.10 在二〇一五年一月至二〇一八年六月，食环署就违例事项向档户发出的口头及书面警告数字如下。

表三： 就违例事项发出的口头及书面警告数字
（2015 年 1 月至 2018 年 6 月）

	就违例事项发出的警告	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年（1 – 6 月）
(1)	口头警告	386	604	676	507
(2)	书面警告	1,658	2,065	1,893	850

就违约事项发出的警告

3.11 在同一时段内，食环署根据「警告信制度」就违约事项发出的口头及书面警告数字如下。

表四： 就违约事项发出的口头及书面警告数字
（2015 年 1 月至 2018 年 6 月）

	就违约事项发出的警告	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年（1 – 6 月）
(1)	口头警告	691	1,180	719	1,029
(2)	书面警告	537	698	782	609

终止租约的摊档

3.12 在同一时段内，食环署根据「终止租约机制」或「警告信制度」，或因严重违例/违约（**第 3.9 段**）而终止租约的摊档数目如下。

表五： 根据「终止租约机制」或「警告信制度」，或因严重违例／违约，而被终止租约的摊档数目[1]（2015 年 1 月至 2018 年 6 月）

	被终止租约的摊档数目	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年（1 – 6 月）
(1)	「终止租约机制」	4	3	1	0
(2)	「警告信制度」	12	17	22	8
(3)	因严重违例／违约被即时终止租约*	3	0	1	0
	总计	19	20	24	8

* 被即时终止租约的摊档之违规事项包括：转让、分租或租让摊档予他人；以及将冷冻肉类当作新鲜肉类出售

[1] 这些数字已剔除被食环署终止摊档租约后，摊档向市政服务上诉委员会（「上诉委员会」）提出上诉并获判胜诉的数字。根据《街市规例》第 6A 条，如档户对食环署终止租约的决定表示不满，可在 30 天内向上诉委员会提出上诉。二〇一五年一月至二〇一八年六月期间，食环署提出终止租约的个案原有共 96 宗，当中 23 宗上诉得直，最终没有被终止租约；另外有 2 宗仍在等候上诉结果。因此，在上述期间真正已被终止租约的个案数字是 71 宗。

4

常见的违规问题(一)：占用公共通道

4.1 在公众街市，往往有档户占用街市内的公共通道摆放、陈列及展售货物。此举不但阻塞通道，妨碍行人，亦属违规扩展营业范围，对其他档户造成不公。

相关规定

4.2 《街市规例》第 9 条订明，任何人除非有合法权限或辩解，否则不得在公众街市内竖设任何构筑物，或放置任何物品或车辆，以致在该街市内造成妨碍（「妨碍条文」）。

4.3 租约第 4(f)项[2]亦订明，承租人不得在摊档外摆放任何物品，也不得以任何方式把任何物品伸出、张贴或悬挂在摊档外（「占用通道条款」）。

---

[2] 现时适用于公众街市的摊档租约文本有 4 款，分别为：(1)以前市政局所制订的租约（「市政局租约」）；(2)以前区域市政局所制订的租约（「区域市政局租约」）；(3)食环署于二〇〇九年六月至二〇一〇年七月所采用的租约（「食环署旧租约」）；(4)食环署自二〇一〇年八月起所采用的租约（「食环署新租约」）。这项调查报告所引用的租约条款全部节录自「食环署新租约」。有关不同租约文本的详情，请参阅本署「食物环境卫生署对街市摊档的租务管理」主动调查报告第 2 章。

巡查和监察

4.4 前线人员须每日巡视并记录街市通道的状况（**附录 1 第 15 项及附录 2 第 1 项**）。

4.5 食环署人员亦会因应个别情况进行突击检控行动。该署在二〇一六年五月成立了由 13 名管工组成的「街市特遣队」，加强执行法例和租约的规定，取缔漠视警告并屡次违规的档户；队员被派遣到各区公众街市进行执管工作。该署在二〇一八年六月再额外增加 13 名管工以加强「街市特遗队」的工作。该署表示会继续争取增加人手支援这方面。

执管准则

4.6 食环署的一般规则是：在任何情况下，街市通道的阔度不得少于 1 米。

4.7 由于早年落成的公众街市侧重于安置街头小贩，需要提供相当于小贩数目的摊档，以致每个摊档的面积较小，未必能够满足档户经营业务的实际需要，因此，政府在大部分公众街市实施「黄线计划」：即在摊档范围以外的前面或侧面划上黄线作分界，容许档户在营业时间内于黄线范围内展示货品。至于近年落成的公众街市，则以食环署在摊档前设置的陈列台取代黄线。档户如在黄线 / 陈列台之外摆放货物，便属违规。

4.8 因应个别摊档的情况，食环署会采取不同的执管行动：

(1) 如档户在公共通道摆放货物，并造成妨碍，该署会视之为违反《街市规例》的「妨碍条文」（**第 4.2 段**），该署人员会根据处理违例摊档的一般程序（**第 3.1、3.3 段及附录 3**）提出检控。

(2) 如档户在公共通道摆放货物，但不造成妨碍以致未能提出检控，该署可视之为违反租约中的「占用通

道条款」（**第 4.3 段**），因而可按「警告信制度」（**第 3.8 段及附录 5**）发出口头警告／警告信。

4.9 根据食环署的指引，黄线／陈列台（**第 4.7 段**）是该署人员执法的参考准则。但该署人员决定应否向违规档户提出检控时，亦会考虑现场环境因素及街市的经营情况，包括：街市公共通道的宽度、当时的行人流量、阻碍范围的大小、行人须否绕过有关物品才能通过，以及是否造成妨碍等。

4.10 如有证据显示阻塞非常严重，食环署会即时提出检控。如情况没有对途人构成妨碍，或只是轻微阻塞通道，该署会先作出劝谕，规定档户在指定时间内移走有关物品；如不遵办，便会向其发出口头警告／警告信。

统计数字

4.11 在二〇一五年一月至二〇一八年六月期间，食环署针对违规占用公共通道的执管数字如下：

(1) 援引「妨碍条文」（**第 4.8(1)段**）提出了 6,144 宗检控，并按「终止租约机制」（**第 3.5 段**）终止了 8 个摊档的租约[3]；

(2) 因违反租约中的「占用通道条款」而按「警告信制度」（**第 4.8(2)段**）终止了 7 个摊档的租约。

个案分析

4.12 以下两宗个案显示公众街市的一些严重占用公共通道的情况，以及食环署的执管行动。

[3] 食环署在该段期间按「终止租约机制」提出终止摊档租约共 15 宗，当中 7 宗个案获判上诉得直，最终租约没有被终止。

个案（一）

1. 自二〇一〇年起，市民甲向本署提出了多宗投诉，指某实行「黄线计划」（**本报告第 4.7 段**）的「外判街市」地下有数个摊档长期在黄线范围外摆放货物，违规扩展营业范围，经常阻塞通道，但食环署执法不力。

<u>食环署的执管行动</u>

2. 以其中一个长期违规的摊档（「摊档 A」）为例，在市民甲的其中 3 宗投诉所涉的时期，承办商人员按违反相关法例的摊档之一般跟进程序（**第 3.3(1)段及附录 3**）向摊档 A 的档户差不多每日发出两次口头警告（**表六**）。

表六： 承办商人员向摊档 A 发出的口头警告

	事涉时期	口头警告	
		总次数	每月平均次数
(1)	2010 年 12 月至 2012 年 4 月（17 个月）	954	56
(2)	2014 年 1 月至 6 月（6 个月）	333	56
(3)	2015 年 8 月至 2016 年 1 月（6 个月）	257	43

3. 在二〇一四年一月至二〇一八年三月期间，食环署就摊档 A 的档户违反「妨碍条文」共提出了 11 宗检控（**表七(1)**）；并就该档户违反租约的「占用通道条款」，两次启动「警告信制度」的程序（**表七(2)**）。

表七：食环署援引「妨碍条文」向摊档 A 提出检控及按「警告信制度」执管的次数

	执管行动		2014	2015 [注]	2016	2017	2018 (1-3 月)
(1)	**违例**	提出检控	3	4	1	2	1
(2)	**违约**	按「警告信制度」执管	0	1	0	0	1

[注] 食环署曾于 2015 年就摊档 A 在 12 个月内第 4 次违例的控罪征询律政司意见，决定对摊档 A 的档户作出不提证供检控，故该署没有按「终止租约机制」（在 12 个月内 4 次违例）（本报告第 3.5 段）终止该摊档的租约。

本署视察所得

4. 本署人员于二〇一八年四月繁忙时段进行视察，发现：大部分摊档在黄线范围以外摆放货物（见下列照片），位于角落位置的摊档（包括摊档 A）更肆意扩展其侧面的营业范围。当日街市的人流畅旺，顾客中不乏长者，档户占用公共通道展售货物，对行人造成不便及妨碍。







个案（二）

1. 市民乙于二〇一四年向本署投诉，指某实施「黄线计划」（**本报告第 4.7 段**）的「外判街市」有摊档经常在黄线范围外摆放货物，阻塞通道，但食环署执管不力。

<u>食环署的执管行动</u>

2. 食环署人员在 18 个月内的多次日常巡查及突击检控行动中，均发现有 4 个摊档阻塞街市通道。该署人员主要作出以下跟进行动：

(1) 在日常巡查，该署人员多数是以口头警告方式责成承办商人员跟进，而承办商人员则劝谕档户即时纠正（**表八(1)**）；

(2) 在突击检控行动，该署人员向档户作出口头警告（**表八(2)**），或直接提出检控（**表八(3)**）。

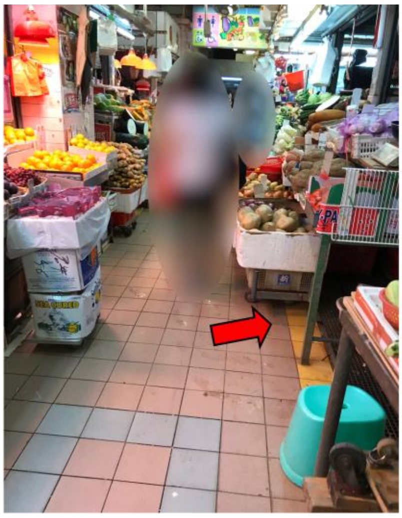
表八： 食环署对事涉 4 个摊档所采取的行动（2013 年 5 月至 2014 年 10 月，共 18 个月）

	行动	总次数	每月平均次数
(1)	口头警告，责成承办商人员跟进	371	21
(2)	向事涉档户发出口头警告	100	6
(3)	向事涉档户提出检控	11 注	0.6

注 事涉 4 个摊档分别被检控 3、5、3 及 0 次

<u>本署视察所得</u>

3.　　本署人员于二〇一八年四月繁忙时段进行视察。虽然当时人流不算太多，通道不见有严重阻塞，但有不少档户（包括事涉档户及其他档户）在黄线范围外摆放货物（见下列照片）。


标示摊档的黄线位置

食环署就占用公共通道问题的执管之不足

重复发出毫无效用的口头警告

4.13　　根据「警告信制度」，已发出的口头警告在 6 个月内仍然有效；如其间再出现违规，该署便会发出警告信（**第 3.8(2)段**）。但从个案（一）和（二）可见，食环署处理档户违规占用街市通道的问题时，往往都只是重复发出口头警告（**表六及表八(2)**）。试想档户在收到口头警告后稍作收敛，之后再犯又只是再收口头警告，那么口头警告又有何实际效用？

甚少执管档户在界线外摆放货物的行为

4.14 档户在黄线／陈列台之外摆放货物，即使不致造成明显或严重阻塞或妨碍，其实已属违规（**第 4.7 段**），食环署大可按「警告信制度」作出执管（**第 4.8(2)段**）。但在个案（一）中，在二〇一四年至二〇一八年三月的 4 年多期间，该署只曾按「警告信制度」向摊档 A 的档户作出了两次执管（**表七(2)**）；个案（二）亦显示，事涉 4 个摊档的档户长期在黄线之外摆放货物。该署宽松执管在界线外摆放货物的行为，令档户习非成是，容易产生「只要不致阻塞通道，在黄线／陈列台以外摆放货物便不属违规」的错误观念，徒添该署的执管困难。

4.15 况且，食环署设置黄线／陈列台，让档户可在摊档原来的范围以外摆放货物，本来已是宽松措施（**第 4.7 段**）。档户在黄线／陈列台以外摆放货物，理应不能再宽容；食环署不进行严格执管，实属不对。

4.16 本署曾与食环署探讨在个别空间较多的街市进一步扩大黄线／陈列台范围之可行性。该署回应，指不少街市受制于有限空间，有关建议未必可行。尽管如此，该署现正进行「街市现代化计划」，期望可透过重新设计和配置摊档，增加街市摊档的面积和加阔公共通道，从根本解决街市公共通道的阻塞问题。

4.17 本署认为，除了硬件配套外，食环署亦应训示前线人员，务须时刻以划定的黄线／陈列台作为执管标准，以正视听。

「终止租约机制」未能发挥应有阻吓作用

4.18 在法律上，档户在街市公共通道摆放货物，可能会违反「妨碍条文」（**第 4.2 段**），但那只属轻微罪行，被定罪的档户通常只会被判罚款数百元；因此，单凭如此罚款实难以有效遏止档户继续违规。食环署所制订的「终止租约机制」（**第 3.5 段**），本应可补法例之不足。然而，在二〇一五年至二〇一八年六月（42 个月）期间，食环署援引「妨碍条文」提出了逾 6,000 宗检控，最终却只有 8 个摊档在「终止租约机制」下被终止租约（**第 4.11(1)段**）；

个案（一）及（二）亦显示，长期阻塞通道的档户甚少在 12 个月内被检控 4 次（**表七(1)及表八(3)**）。由此可见，若食环署／承办商人员对档户违规情况不严加执管，「终止租约机制」便难以发挥其应有效用。

5

常见的违规问题(二)：改变摊档用途

5.1 公众街市每个摊档均有指定用途，只可售卖或提供租约所订明的货物或服务类别。档户如欲改变摊档用途，必须先向食环署提出申请并获其批准；否则便属违规（**第 5.2 段**）。

相关规定

5.2 租约第 4(a)-(c)项（统称「用途条款」）订明，除指定用途外，档户不得：

- 出售／提供其他货物／服务；
- 在摊档进行批发活动；
- 自行或容许别人将摊档用作其他用途。

5.3 《街市规例》第 7 条订明，档户不得自行对摊档作增设或更改，包括安装、增设、更改或拆除摊档的任何固定附着物或装置（「改装条文」）。

巡查及监察

5.4 除了前线员工的日常巡查（**附录 1 及附录 2**）外，承办商人员／食环署合约员工须每两星期视察各个摊档，并填报「摊档经营者及获批准出售的货品视察记录」（「经营者及货品记录」），核实摊档有否出售指定用途以外的货物。

执管准则

5.5 档户如未经许可改变摊档用途，即属违反「用途条款」（**第 5.2 段**），食环署可按「警告信制度」（**第 3.8 段**）作出执管。

5.6 如在改变摊档用途的过程中，档户擅自更改摊档的固定附着物或装置，即属违反「改装条文」（**第 5.3 段**），食环署可向其执法。

统计数字

5.7 在二〇一五年一月至二〇一八年六月期间，食环署按「警告信制度」共终止了 27 个违反「用途条款」的摊档之租约[4]；并援引「改装条文」提出了 8 宗检控。

个案分析

5.8 以下个案显示，公众街市有严重改变用途的情况，而食环署在执管方面明显不足。

---

4 食环署在该段期间按「警告信制度」提出终止个摊档租约共 32 宗，当中 3 宗个案获判上诉得直，最终租约没有被终止。另外有两宗正等候上诉结果。

个案（三）

1. 食环署于二〇一三年三月至二〇一四年三月（共 13 个月）期间接获了 8 宗投诉。投诉人指某「外判街市」一个原本售卖冻肉的摊档（「摊档 B」）被违规改装作办公室。

<u>食环署的执管行动</u>

2. 因应上述投诉，食环署人员进行巡查，所得结果及作出的跟进行动如下。

表九： 食环署就 8 宗投诉的巡查结果及跟进行动
（2013 年 3 月至 2014 年 3 月）

	投诉	投诉时间	发现违规	跟进行动
	2013 年			
(1)	I	3 月	有	(a) 根据「警告信制度」按序向摊档 B 档户发出口头警告和第 1 及第 2 封警告信 (b) 档户在第 2 封警告信（有效期至 2013 年 10 月 2 日）的限期内纠正违规情况
(2)	II	5 月	没有	无须跟进
(3)	III	10 月上旬	没有	无须跟进
(4)	IV	10 月下旬	有	(a) 由于上述第 2 封警告信（上文第(1)(b)项）的有效期已过，食环署根据「警告信制度」重新

				按序向档户发出口头警告及第1封警告信 (b) 档户在第1封警告信（有效期至2014年5月11日）的限期内纠正违规情况
2014年				
(5)	V、VI	1月	没有	无须跟进
(6)	VII、VIII	3月	没有	无须跟进

3. 二〇一五年，市民丙向本署投诉：事涉街市有多个售卖冻肉或烧味／卤味的摊档违规改变用途，但食环署未有妥善跟进。

4. 食环署巡查后确定有6个摊档（包括摊档B）违规改变用途。情况如下。

表十：6个违规改变用途的摊档

	摊档	原定用途	违规用途
(1)	B	冻肉	办公室
(2)	C	冻肉	冷藏库
(3)	D	烧味／卤味	冻肉切割工场
(4)	E	烧味／卤味	贮物
(5)	F [注]	冻肉	冷藏库

(6)	G 注	烧味 / 卤味	冷藏库

注 摊档 F 及摊档 G 的档户曾于二〇一二年向食环署申请安装冷藏库，但皆被该署拒绝。该署并明言：如街市摊档或其固定附着物在未经许可的情况下被增设 / 更改，承租人即违反《改装条文》。该两个档户于二〇一五年再向食环署作出同类申请，该署要求：档户必须事先遵办就安装冷藏库的各项附加规定和条件，有关申请才可获批准。但两个档户一直未有遵办该些规定和条件。

5. 食环署作出了以下的跟进：

(1) 按「警告信制度」向事涉 6 个摊档的档户发出口头警告（其中，摊档 B 的警告信之有效期（**表九(4)(b)**）已过，食环署须按「警告信制度」重新向该摊档发出口头警告）；

(2) 该署 4 天后覆查，认为摊档 C 已作出纠正；但其余摊档（摊档 B、D、E、F、G）仍然违规，该署遂向该些摊档发出第 1 封警告信；

(3) 该署其后覆查，认为该 5 个摊档已作出纠正；该署遂终止跟进。

6. 经审阅食环署所提供的巡查照片，本署留意到，6 个摊档当时以下述形式纠正违规用途，并获该署人员接纳。

表十一：获食环署接纳 6 个摊档纠正违规用途的形式

	摊档	面积（平方米）	纠正违规用途的形式
(1)	B	13.2	办公室之前设置了收银处及冻肉柜
(2)	C	10.8	冷藏库（占地约 6.9 平方米，摊档面积约三分之二）之前设置了交易

			柜台（占地约 0.5 平方米，摊档面积百分之五）
(3)	D	10.1	大型肉类切割机器之前设置了放置烧味/卤味的柜台（占地约 1.6 平方米，摊档面积百分之十六）
(4)	E	10.2	清理了货物，并设置了放置烧味/卤味的柜台（占地约 0.8 平方米，摊档面积百分之八）
(5)	F	13.5	冷藏库（占地约 8.5 平方米，逾摊档面积六成）之前设置了交易柜台（占地约 0.8 平方米，摊档面积百分之六）
(6)	G	14.9	冷藏库（占地约 8.1 平方米，逾摊档面积一半）之前设置了交易柜台（占地约 1.6 平方米，摊档面积约十分之一）

7. 就何以食环署人员接纳上述的纠正形式，该署解释：租约并无条款限制档户应如何分配面积作售卖及陈列货物、文件处理、货物整理及/或贮存用途；摊档只要有展示并出售租约订明的货物，亦有人负责交易，便属不违反租约。

<u>本署视察所得</u>

8. 在调查市民丙的投诉个案（上文的第 3 段）期间，本署人员于二〇一五年七月进行视察，发现 6 个摊档全部违规改变用途（**表十**），没有展售任何食物。

9. 在进行这项主动调查期间，本署人员于二〇一八年三月再进行视察，发现 6 个摊档依然违规改变用途。摊档 B 的前台设有

一个冻肉柜（**表十(1)**），但摊档的大部分用作办公室；至于摊档C、D、E、F、G，则没有展售任何食物及／或设置交易柜台（**表十(2)-(6)**）（见下列照片）。

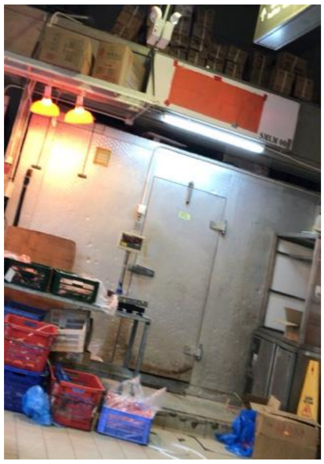
摊档 B (办公室)



摊档 C (冷藏库)



摊档 D (冻肉切割工场)



摊档 E (贮物)



摊档 F (冷藏库)



摊档 G (冷藏库)



<u>食环署近月的跟进</u>

10. 食环署于二〇一八年五月至六月期间再跟进6个摊档的情况，发现摊档C、D、E、F及G未有按照租约所订明的原定用途经营零售生意，遂按「警告信制度」向事涉档户发出口头警告及／或警告信。

食环署就改变摊档用途的执管之不足

前线人员对明显的违规情况视如不见

5.9 档户将用作零售的摊档改装成办公室、冷藏库或工场，违规情况显而易见，前线人员每日巡查摊档（**附录 1 及附录 2**），不可能毫不察觉。个案（三）显示，若非收到市民的投诉，食环署根本不会主动跟进摊档违规改变用途／改装的问题。这反映承办商及食环署人员没有严格执行职务，未有妥善监察摊档的运作情况。

因疏于监察而须重新启动「警告信制度」

5.10 根据「警告信制度」，食环署人员向档户发出的口头警告／警告信由发出日期起计的 6 个月内仍有规管作用（**第 3.8(2)及(3)段**）。在个案（三），食环署人员两度因摊档 B 在接获警告信的 6 个月之后，才又再发现该摊档的违规行为，因而须重新启动「警告信制度」以作出执管行动（**表九(4)(a)及个案（三）的第 5(1)段**）。虽然该署的做法乃按照既定程序行事，但正因食环署疏于监察及跟进，才会令致「警告信制度」的执管及阻吓效力大减。

轻率接受佯装的纠正违规形式

5.11 在个案（三），食环署认为 6 个摊档在「纠正」后均有展示及出售租约订明的货品（**个案(三)的第 7 段**）。然而，其中 5 个摊档中用作展示货品及／或进行交易的柜台，面积仅介乎约 0.5 至 1.6 平方米（**表十一(2)至(6)**），只占摊档的一小部分，余下的大部分面积仍是作冷藏库、办公室、工场等未批准用途。

5.12 况且，本署不排除，用作展示货品及／或进行交易的柜台，可能只是在食环署进行执管时才出现。根据本署人员的视察所得（**个案（三）的第 8 至 9 段**），以及市民丙（**个案（三）的第 3 段**）向本署提供的照片，该些摊档均并无展售任何食物（即并非作租约所指定的用途）。其实，只要食环署及承办商人员稍为用心调查，持续跟进一段时间，便会有很大机会发现该些摊档所展

示的货品及/或设置的柜台只是幌子。食环署接纳 6 个摊档以伴装的手法作出纠正，未免过于轻率，得过且过。

未有就「改装条文」执法

5.13 档户在摊档装设冷藏库，或将摊档改装为办公室，过程中难免涉及增设或更改摊档本身的固定装置/附着物（如接驳电线、搭建天花层板等），这都违反「改装条文」（**第 5.3 段**）。在个案（三）中，摊档 F 及摊档 G 先后于二〇一二年及二〇一五年申请装设冷藏库，但一直未获食环署的批准（**个案（三）注**）便自行安装，显然违反了「改装条文」。但该署却没有按「改装条文」作出跟进，更遑论执法。这等于默许档户违例改动摊档装置，无形中鼓励其他档户仿效。

6

常见的违规问题(三)：营业时间不足

6.1 街市摊档长期休业，或每日只营业一段很短的时间，会令市民难以从街市购得所需的粮食和用品，对其日常生活造成不便。

相关规定

6.2 租约第4(i)项订明，除非获政府书面同意，承租人不得在任何1个公历月内停止或暂停经营摊档7天或以上(「营业条款」)。

6.3 租约并无规定摊档每日须经营的时数。近年，食环署拟于租约附加条款，规定摊档须每日经营不少于6小时。然而，档户对该项条款有强烈意见[5]，而且若要推行，该署亦恐怕须要动用大量人手作出监察。因此，该署表示，需审慎研究引入该项条款的可行性。

---

[5] 食环署于二〇一七年透过各个街市管理咨询委员会向档户征询将营业时数纳入租约条款的意见，发现有关建议颇具争议。有部分街市位于新界偏远地点，以及基于历史背景及附近居民的生活习惯等因素（例如：售卖本地蔬菜或海鲜行业会受制于本地农场或渔获的有限供应，营业时间于清晨时分开始但为时较短），可能令部分档户难以遵从划一的每日最少营业时数规定。

巡查及监察

6.4 承办商人员/食环署合约员工须于每日的上午及下午时段巡查各个摊档的营业状况，并填报「摊档停业情况每日巡查记录表」（「营业记录表」）。

执管准则

6.5 如摊档的营业日数少于「营业条款」的规定（**第 6.2 段**），食环署可按「警告信制度」（**第 3.8 段**）执管。

统计数字

6.6 在二〇一五年一月至二〇一八年六月期间，食环署按「警告信制度」终止了共 26 个违反「营业条款」的摊档之租约。

个案分析

6.7 以下个案显示公众街市的一些摊档营业时间不足的情况，以及食环署在执管上的缺失。

个案（四）

1. 市民丁于二〇一六年向本署投诉某「外判街市」某楼层有多个摊档长期不营业，并涉嫌将摊档用作货仓。

2. 经翻查承办商人员每日填报的「营业记录表」（**本报告第 6.4 段**），本署发现：在某两个公历月内，该楼层休业 7 天或以上（即违反了「营业条款」）的摊档分别占 39%及 45%（**表十二(2)**）；但食环署没有向该些档户采取行动。

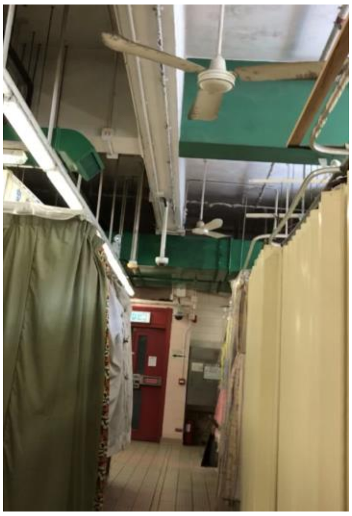
表十二：事涉街市某楼层摊档的休业情况

		2016 年 5 月	2016 年 11 月
(1)	摊档总数	225	228
(2)	休业 7 天或以上的摊档	88 (39%)	103 (45%)
(3)	休业 16 天或以上的摊档	75 (33%)	69 (30%)

3. 及至本署展开调查，食环署人员才按「警告信制度」作出执管：在二〇一六年十二月至二〇一七年五月（6 个月）期间，该署向违反「营业条款」的档户发出了共 12 个口头警告及 12 封警告信；其间，有 1 个承租人向该署交回摊档。该署承认其职员及承办商在之前未有跟进上述违反「营业条款」的问题，该署已为此向其职员及承办商作出严厉训示。

4. 在进行这项主动调查期间，本署人员于二〇一八年四月繁忙时段到事涉的楼层视察，发现大部分摊档没有营业。没有营业的摊档呈现以下 3 类状况（见下列照片）。

(1) 第 1 类：拉上布幔 / 闸门





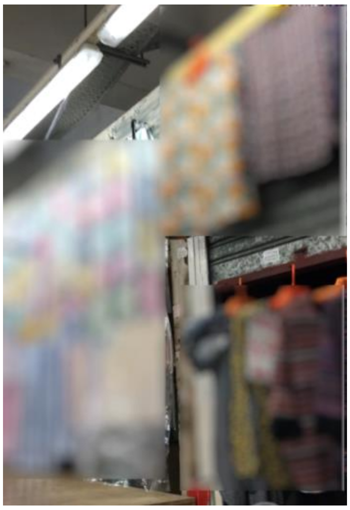
(2) 第 2 类：堆满杂物 / 货箱

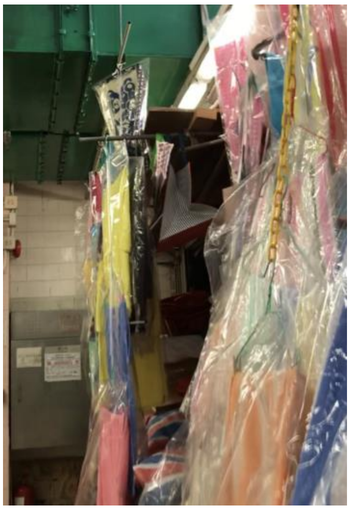






(3) 第 3 类：陈列货物，但无人看管







5. 有档户曾向食环署辩解将摊档拉上闸门 / 围上布幔（上文的第 4(1)段）的行为：

(1) 档户本身承租了多个摊档，但没有登记助手协助，无法同时兼顾经营，故须关上部分摊档的闸门，以免顾客「顺手牵羊」；

(2) 在摊档围上布幔，是为了防止竞争对手仿效其出售货物及作出竞价。

个案（五）

1. 市民戊于二〇一四年向本署投诉某「外判街市」有多个摊档长期不营业。

2. 本署翻查了该街市的「营业记录表」（**本报告第 6.4 段**），发现：不少摊档只在上午或下午时段营业。其中，有两个摊档（「摊档 H」及「摊档 I」）[注]的不营业情况如下。

表十三：摊档 H 及摊档 I 的不营业情况（2014 年 1 月至 5 月）

	摊档	不营业次数					
		时段	1 月	2 月	3 月	4 月	5 月
(1)	H	(a)上午	6	6	6	0	0
		(b)下午	28	18	13	30	24
		(c)全日	5	6	4	0	0
(2)	I	(a)上午	24	6	6	2	4
		(b)下午	12	25	18	8	19
		(c)全日	5	6	5	2	2

注 摊档 H 及摊档 I 于二〇一四年的每月租金分别为 525 元及 270 元。两个摊档已分别于二〇一六年和二〇一五年与食环署终止租约。

3. 由于租约并无规定摊档的每日营业时数（**本报告第 6.3 段**），因此虽然摊档 H 及摊档 I 经常每日只短暂营业，但那不构成违反「营业条款」。对于该两个摊档经常没有全日营业，食环署的解释如下：

(1)　摊档 H 的档户同时在该街市经营另一摊档，故摊档 H 的营业时间较短。

(2)　摊档 I 的档户每天只经营摊档约 2 小时。

4.　本署人员曾于二〇一四年的繁忙时段进行了两次视察，发现不少摊档没有营业：部分关上闸门（包括摊档 H 和摊档 I）；部分则堆满杂物（见下列照片）。






食环署就营业时间不足的问题的执管之不足

没有对营业日数低于规定的摊档进行执管

6.8　公众街市摊档不营业的情况时有出现。若同一街市内有多个摊档不营业，市民的购物选择便会因而被减少。在个案（四），在本署展开调查前，食环署一直未有对违反「营业条款」的摊档采取任何行动（**个案（四）的第 2 及 3 段**），情况极不理想。

未有就摊档佯装营业的情况制订执管指引

6.9 根据传媒报道[6]及本署观察所得，有些街市摊档佯装营业以符合「营业条款」。涉嫌佯装营业的摊档通常有以下特征：

(1) 闸门（如有）半关上或完全关上；
(2) 摊档内堆放货箱或杂物；
(3) 在摊档前台／闸门外陈列少量货物；
(4) 但未见有人在售货。

6.10 摊档佯装营业在本质上与不营业无异。本署留意到，食环署以往一直未有制订具体指引以界定摊档是否在营业，前线人员在每日巡查摊档时亦因而难以作出判断。犹幸该署现已就有关问题制订工作指引，并加强对前线员工的培训，要求前线人员在每日巡查摊档时作出合理判断，严格规管佯装营业的摊档。本署期望该署会继续认真就有关问题进行执管。

未有处理因一人可承租多个摊档而引发营业不足的问题

6.11 个案（四）和个案（五）均有档户以一人承租多于一个摊档而无法同时经营为理由，辩解何以其摊档不营业或每日只营业一段短时间（**个案（四）的第 5(1)段及个案（五）的第 3(1)段**）。即使其所言属实，如此情况亦实在不利于街市的营商气氛及竞争环境。本署认为，这与食环署不限制承租人租赁摊档的数目有关[7]，该署有需要认真检讨。

应继续探讨将每日最低营业时数纳入租约条款的可行性

6.12 街市摊档除有违反「营业条款」长期休业的问题，亦时有每日只短暂营业的情况，个案（五）便是其中例子。这毕竟是影响了市民的购物选择，同时造成了街市摊档的浪费。就食环署拟

[6] 有传媒曾报道有公众街市档户将摊档用作货仓，但在摊档前摆放数个水果或数尾鱼，再竖立「自助购物」纸牌，似乎是佯装营业。

[7] 有关本署对食环署不限制承租人租赁摊档数目的评论，请参考「食物环境卫生署对街市摊档的租务管理」主动调查报告。

在租约引入每日最低营业时数规定的疑虑（**第6.3段及注5**），本署认为，与其划一规定所有摊档每日的营业时数，该署可按摊档的业务性质和需要，订定各摊档每日最低的营业时数要求。本署期望该署会加强游说工作，继续探讨将每日最低营业时数纳入租约条款的可行性。

须根治档户承租摊档却不营业的问题

6.13 档户每月缴交摊档租金，却不经营生意。此举动有违商业活动的原则，表面看来，吃亏的是摊档。然而，本署不排除当中可能有摊档已被用作仓库，甚或已分租给他人。食环署认为，街市摊档租金长期处于偏低水平，是令致摊档可只短暂营业，甚至不营业的主因。该署表示会全面检讨厘定和调整租金的机制，藉以根治摊档不积极营业的问题。

6.14 本署认为，食环署作出上述检讨时，亦应检视违反「营业条款」的摊档，与其所在的公众街市、摊档位置，以及售卖货物的种类有否任何关系。该些资料会有助食环署就公众街市作出长远改善规划。

7

常见的违规行为(四)：分租摊档

7.1 公众街市摊档是政府资源，档户只可按租约条款在摊档营业，不可视之为私有财产，分租给第三者牟利。

相关规定

7.2 租约第7(a)项订明，承租人不得转让、租让、分租摊档(「分租条款」)。

7.3 租约第4(j)(ii)项订明，承租人须在摊档当眼处展示以承租人名义登记的商业登记证[8](「商业登记证条款」[9])。

7.4 租约第4(l)项(「登记助手条款」)订明，承租人如授权任何雇员或代理人在其摊档经营业务，必须向政府作出登记；登记助手须向政府提交承诺书，确认：

[8] 《商业登记条例》订明，从事各种经济活动(包括街市摊档活动)的人士，必须登记和申请商业登记证。凡须根据该条例申请登记的人，就是经营业务的人。

[9] 4款于公众街市适用的租约文本(见本署有关「食物环境卫生署对街市摊档的租务管理」主动调查报告)中，「市政局租约」及「区域市政局租约」并无「商业登记证条款」。

(1) 他／她是承租人的雇员或代理人在该摊档经营业务；

(2) 就承租人的租约，他／她在任何时间并无任何权利，亦不得要求任何权利。

7.5 食环署对每个摊档的登记助手数目，以及登记助手的身份，均并无设限。

巡查及监察

7.6 除了日常巡查（**附录 1 及附录 2**）外，承办商人员／食环署合约员工须每两星期填报「经营者及货品记录」（**第 5.4 段**），查核经营摊档人士的身份是否承租人及／或其登记助手。食环署的巡察员、卫生督察及高级卫生督察至少每月进行一次监督抽查。

7.7 根据食环署的指引，前线人员须特别留意及监察被定性为分租风险较高的摊档，包括：

(1) 由不同人士承租但展示相同招牌的摊档；

(2) 档主长期缺勤的摊档；

(3) 商业登记证上以另一店号登记的摊档；

(4) 租金远低于市场租金的摊档。

执管准则

7.8 食环署主要以商业登记证的登记人名称作为分租的证据。原因是：商业登记证的登记人须缴交利得税；如商业登记证并非以承租人的名义登记，即表示承租人无须就有关业务产生或得自

有关业务的利润缴付利得税。因此，如摊档业务的商业登记证并非以承租人的名义登记，食环署便有足够证据推定承租人已把街市摊档分租给他人。

7.9 考虑到档户将摊档分租给他人必定在暗中进行，食环署就调查分租摊档个案并不限于查证商业登记证的登记人。该署亦会要求承租人提供摊档管有权的文件、商业交易记录、报税表、收支账目、公用设施服务缴款通知书，以及登记助手的雇佣记录（包括：雇佣合约、薪金记录、强积金供款记录等）等，以判断承租人有否将摊档分租他人。

统计数字

7.10 在二〇一五年一月至二〇一八年六月期间，食环署共终止了 3 个违反「分租条款」（**第 7.2 段**）的摊档的租约[10]。

个案分析

7.11 以下个案显示公众街市摊档涉嫌分租的情况，以及食环署在执管上之不足。

个案（六）

1. 有市民向本署投诉某「外判街市」有摊档涉嫌违规。在调查过程中，本署发现该街市有 7 个摊档展示相同招牌（「X 公司」），分别由 6 名人士承租。情况如下：

[10] 食环署在该段期间按「警告信制度」提出终止摊档租约共 8 宗，当中 5 宗个案获判上诉得直，最终没有被终止租约。

表十四：「X 公司」名下摊档的承租人和登记助手

摊档	承租人	登记助手
J	***I***	没有
K	II	***I***
L	***III***	VII
M	IV	***I***
N	V	***III***、VII
O	VI	***I***
P	VI	***I***

2. 从以上可见，摊档 J 的承租人 I 同时担任「X 公司」名下另外 4 个摊档（摊档 K、M、O 及 P）的登记助手[注]；摊档 L 的承租人 III 则同时为「X 公司」另一摊档（摊档 N）的登记助手。资料显示，承租人 I 与承租人 III 属兄弟关系。换言之，他们是「X 公司」名下摊档持有重要角色。

3. 食环署当时向本署表示：正就事涉的 7 个摊档之承租人是否涉及分租摊档进行调查，并已向律政司征询法律意见。其后，该署考虑律政司对呈交证据的分析后，认为未有足够证据证明有关摊档出现分租情况。

4. 现时，承租人 I 已停止担任摊档 K、M、O 及 P 的登记助手；除摊档 J 及摊档 L 仍然展示「X 公司」的招牌外，其余摊档亦更改了不同的招牌名称。

[注] 该承租人当时亦担任同一街市内另一摊档的登记助手（即他担任该街市 1 个摊档的承租人及 5 个摊档的登记助手）。

个案（七）

1. 有市民向本署投诉，指某「外判街市」有摊档承租人违规分租摊档给他人，但食环署未有妥善执管。

2. 本署的调查发现，事情涉及各自在该街市租用多个摊档的两名承租人（承租人 Y 及承租人 Z）。在本署展开调查后，食环署始采取行动，要求该两名承租人出示其涉嫌违规分租的摊档之商业登记证。该署的调查结果如下。

表十五：食环署调查承租人 Y 及承租人 Z 涉嫌分租摊档的情况

		承租人 Y	承租人 Z
(1)	所涉摊档数目	6 个[注]	2 个[注]
(2)	出示商业登记证	● 提供了 5 个摊档的商业登记证 ● 未能提供 1 个摊档（「摊档 Q」）的商业登记证[注]	● 未能提供两个摊档（「摊档 R」及「摊档 S」）的商业登记证
(3)	食环署的跟进	● 摊档 Q 违反「商业登记证条款」（**本报告第 7.3 段**），该署按「警告信制度」作出执管（**本报告第 3.8 段**）	● 摊档 R 的租约文本属「市政局租约」，因此未有违反「商业登记证条款」（**本报告注 9**） ● 摊档 S 违反「商业登记证条款」，该署按「警告信制度」作出执管

注 承租人Y的6个摊档之每月租金介乎270至1,350元；承租人Z的两个摊档之每月租金分别为445元及600元。两者均不设登记助手。承租人Y向食环署表示未有就其中一个摊档申请商业登记证。

3. 食环署进行执管期间，承租人Y及承租人Z分别向该署补交了摊档Q和摊档R及S（**表十五(3)**）的商业登记证。由于所涉摊档的商业登记证之登记人皆为其承租人，食环署认为：未有充分及确实的证据证明该两个承租人的8个摊档有违规分租的情况。

食环署就分租摊档问题的执管之不足

摊档没有展示商业登记证，恒常巡查未有察觉

7.12 虽然食环署在个案（七）始终未能确定事涉档户有分租行为，但这宗个案反映食环署／承办商人员的恒常监察不严谨。该署人员在本署于二〇一六年底展开调查后，才发现摊档Q及摊档S没有遵守「商业登记证条款」。其中，承租人Y当时表示未有为摊档Q进行商业登记（**个案（七）注**）。然而，记录显示，该承租人早于二〇一一年起已承租摊档Q。换言之，食环署在过往5年的恒常巡查（**第7.6段**），一直未曾察觉该摊档没有在摊档当眼处展示商业登记证。

制度漏洞令分租者容易假借助手身份主理摊档

7.13 虽然食环署有既定机制规管登记助手，包括：登记助手须提交承诺书（**第7.4段**），以及前线人员会定期巡查（**第7.6段**），但每个摊档的登记助手数目及身份均并无设限（**第7.5段**）。换言之，承租人可兼任其他摊档的登记助手。这形成了机制上的漏洞：承租人可将摊档分租他人，然后分租者假借助手身份主理摊档，以逃避租约（**第7.2段**）的规管。

7.14 在个案（六），承租人I所承租的摊档J不设登记助手，意味该摊档只可由该承租人亲自经营。但同一时间，承租人I却担任同一街市另外5个摊档的登记助手（**个案（六）注**）。虽然

不能就此断定该些摊档存在分租行为，但由一人兼任 5 个摊档的助手之举动，既不合情理，实际运作上亦不可行。

7.15 本署认为，食环署应就登记助手的身份施加适当的条件和限制（例如：一人不可同时担任多个摊档之登记助手等），藉以堵塞违规分租者藉担任登记助手而避过食环署执管之漏洞。

不同租约文本对摊档展示商业登记证的规定不一

7.16 截至二〇一七年七月，仍有 56%摊档是签署「市政局租约」或「区域市政局租约」的。该两款租约文本并无「商业登记证条款」（**注 9**）。换言之，承办商人员 / 食环署合约员工在进行日常巡查时，如发现有摊档未有展示商业登记证，便难以即时确定档户是否违规。这对前线人员的执管效率不无影响。

7.17 既然现行法例规定所有从事商业活动的人士都必须作商业登记（**注 8**），食环署若要求所有档户在摊档展示商业登记证，相信档户是没有理由反对的。本署认为，食环署应修订「市政局租约」及「区域市政局租约」，以加入「商业登记证条款」，让前线人员可一目了然地检视每个摊档的商业登记证，从而更有效地作出规管。

8

总结及建议

8.1 为了让市民有舒适的购物环境及充足的选择，购买得到他们认为合适的货物，食环署有责任把公众街市摊档有序地管理。基于以上章节所述，本署就该署对公众街市摊档的规管之不足[11]有以下的整体评论。

I. 巡查粗疏，未能有效督促档户守规

8.2 根据公众街市的人手安排，各级管理人员须定期巡查街市（**表二**）；其中，前线人员更须每日巡视各个摊档，监督档户遵守各项规定（**表二(4)至(6)**）。但在频密的巡查下，竟然仍有前线人员对显而易见的违规行为视若无睹（**第 5.9 段**），甚或多年来从未察觉有档户不遵守租约规定（**第 7.12 段**），这反映部分前线人员的日常巡查粗疏，未能有效督促档户守规。

8.3 本署留意到，前线人员每日须巡视的项目范围甚广（**附录 1 及附录 2**）。食环署应按不同项目的性质重新订定合理的巡查频次，并加强对前线人员的监察；若有需要，应考虑增加人手。

---

[11] 事实上，档户的违规问题亦与食环署对公众街市摊档的租务管理有关。本署发现，个案（五）及个案（七）中涉嫌短暂营业或分租的摊档，其每月租金水平偏低（个案（五）注及个案（七）注），不排除如此情况会容易诱发摊档不营业、用作货仓或分租等违规问题。有关本署对该署的租务管理之评论，详见「食物环境卫生署对街市摊档的租务管理」主动调查报告。

II. 主动跟进不足，令违规情况持续

8.4 本署发现，不少个案均是食环署在接获市民投诉及／或本署展开调查后，该署才着手处理公众街市内的违规问题；而该署的工作，亦往往随着处理投诉个案完毕而告终，没有作持续监察。及至档户故态复萌再度违规，再被市民投诉，该署才再次跟进。在个案（一），投诉人市民甲自二〇一〇年起多次重复投诉通道阻塞的问题（**个案（一）的第 1 段**）；在个案（三），该署完成处理其直接接获的 8 宗投诉及一宗经本署转介的投诉后（**个案（三）的第 1 及 3 段**），便没有再跟进相关摊档违规改变用途的问题；在个案（四），该署亦是在本署展开调查后才向营业日数不足的档户作出执管（**第 6.8 段**）。

8.5 作为执管部门，食环署绝对有权责主动监察和执管档户的违规行为；与其只待收到市民投诉或本署展开调查后才采取行动的被动态度，实有违市民的期望。须知若继续采取被动的态度处理摊档的违规问题，便只会令违规者肆无忌惮，积非成是，以致执法更难。本署认为，食环署必须严格训示街市各级管理人员，务须主动持续跟进摊档的各项违规问题，采取适当行动，毋让问题不断延续。

III. 执管宽松，难起阻吓作用

8.6 食环署制订「终止租约机制」（**第 3.5 段**）及「警告信制度」（**第 3.8 段**），本意是透过终止租约去惩处长期违规或屡犯不改的档户，理应具有一定阻吓力。但在实际执行上，该署人员对违规档户却宽松执管，例如只重复发出口头警告（**第 4.13 段**），或轻易接纳摊档违规事项已获得纠正（**第 5.12 段**）；个案（一）和个案（二）亦显示，该署已有既定指引订明以划定的黄线／陈列台作为执管标准，但该署人员并无严格执行（**第 4.17 段**）。此外，个案（一）和个案（三）均显示，档户即使长期及严重违规，亦甚少会在 12 个月之内被定罪 4 次（**第 4.18 段**），或在 6 个月之内 3 次或以上收到警告信（**第 5.10 段**）。对于食环署的「宽松处理」，令「终止租约机制」及「警告信制度」发挥不到应有的阻

吓作用。

8.7 本署认为，食环署应全面检讨本身及承办商人员的工作模式；加强执管力度，尤其是对长期及／或严重违规的档户，应要求该些管理人员作严谨的巡查和跟进，以及按既定执管标准严格执管，全力遏止违规行为。

IV. 局部执管，未有针对所有违例／违约事项

8.8 根据食环署的做法，如档户的同一违规行为涉及违反法例和违反租约（例如：在公共通道摆放货物造成妨碍的档户同时违反了「妨碍条文」（**第 4.2 段**）及「占用通道条款」（**第 4.3 段**）），该署只会循违反法例的执管机制处理（**第 3.1 段**），避免就同一事项作双重执管。本署认为，这本是无可厚非的；但如档户同时出现多项违规行为，违反了相关法例及／或租约条款，该署便理应针对每项违规作出独立执管。

8.9 虽然食环署表示对摊档的各项违规事项进行全面执管是其一贯政策，但本署从投诉个案发现，即使某一摊档涉及多项违规，食环署通常只会集中执管其中一项违例／违约行为。如个案（三），摊档 F 及摊档 G 违反了「用途条款」（**第 5.2 段**），亦涉嫌违反「改装条文」（**第 5.3 段**），但该署只按「用途条款」采取执管行动，没有资料显示该署有按「改装条文」作出跟进，更遑论执法（**第 5.13 段**）。事实上，违反「改装条文」和「用途条款」属于不同范畴，该署理应分别针对该两项违规行为分别采取相应的执法／执管行动。本署建议，食环署应加强训示各级人员，须时刻保持警觉，就违规摊档的不同违规事项采取执管行动。

V. 对承办商监管不足，难有效规管档户

8.10 大约三分之二的公众街市属「外判街市」（**表一**）。在「外判街市」，承办商人员负责每日巡视摊档，监督档户遵守规定（**表二(6)**），并向食环署人员呈报摊档违规的情况（**附录 3**）。他们

实担当着重要的把关角色。因此，要有效规管摊档，食环署必须认真监察承办商人员的表现。

8.11 个案（一）至（七）均在「外判街市」发生，某程度上反映食环署对承办商的监察不足。其中，个案（二）显示，虽然食环署向承办商发出了三百多次的口头警告（**表八(1)**），却不曾作出更严厉的措施，如：发出警告信、失责通知书，或扣减服务月费（**第 2.5 段**）。在个案（四），经本署作出调查，食环署承认其职员及承办商未有跟进相关违规问题，并向其职员及承办商作出严厉训示（**个案（四）的第 3 段**）。

建议

8.12 综合以上评论，申诉专员向食环署作出下列建议：

整体建议

(1) 就前线人员每日须巡查的项目重新订定合理的巡查频次，并加强对前线人员的监察（**第 8.3 及 8.11 段**）；

(2) 严格训示街市各级管理人员，务须主动打击及持续跟进街市摊档的各项违规问题（**第 8.5 段**）；

(3) 全面检讨本身及承办商人员的工作模式，加强执管力度，包括要求他们严谨巡查及跟进长期及／或严重违规的档户，以及务须按照既定执管标准行事（**第 8.7 段**）；

(4) 加强监督及提示街市各级管理人员，就同一摊档的各项违规行为全面作出执管（**第 8.9 段**）；

针对各类违规行为的建议

营业时间不足

(5) 继续研究把每日最低营业时数纳入租约条款的可行性（**第 6.12 段**）；

(6) 探究摊档长期休业的原因并制订对策（**第 6.14 段**）；

分租摊档

(7) 检讨登记助手制度，考虑就登记助手的身份订立适当的条件和限制（**第 7.15 段**）；

(8) 将「商业登记证条款」纳入「市政局租约」及「区域市政局租约」，统一摊档展示商业登记证的规定（**第 7.17 段**）。

鸣谢

8.13 本署这项调查，获食环署全力配合，申诉专员谨此致谢。

申诉专员公署
档案：OMB/DI/416
二〇一八年八月

附錄

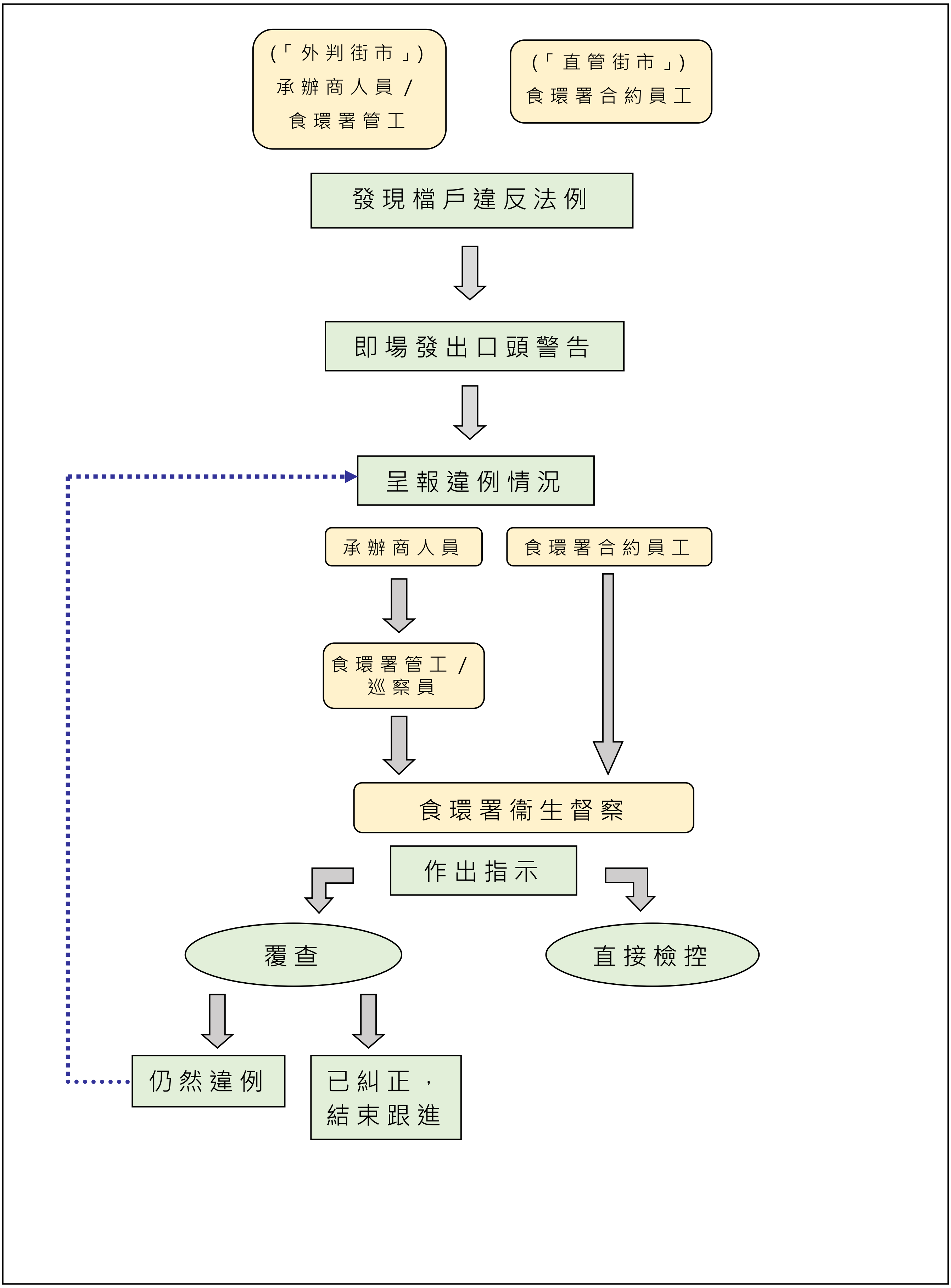
承辦商人員 / 食環署合約員工每日巡查公眾街市的項目

I	**街市潔淨、保養及排污**
	1. 營業區地面、通道、牆壁、排水系統衞生及保養狀況
	2. 廁所衞生、保養、洗手梘液、廁紙提供情況
	3. 垃圾收集站、垃圾房、垃圾桶、貨物起卸區衞生及保養狀況
	4. 燈光、通風、冷氣(如有)系統的運作和保養情況
	5. 機房、扣押房和公用地方的清潔、保養及使用情況
II	**潔淨承辦商 / 街市 / 保安管理承辦商的工作**
	6. 員工值勤人數、制服、效率及操守情況及有否發現非法勞工
	7. 供應所需的潔淨及保安用材料 / 設備 / 用具 / 用品(包括保安更鐘 / 電子巡邏棒)
III	**街市保安**
	8. 保安及巡邏工作執行情況
	9. 保安員就貨物起卸區的管理及記錄
IV	**街市防火**
	10. 消防設施保養及有否阻礙
	11. 走火通道是否暢通
	12. 檔頂有沒有存放物品
V	**防治蟲鼠服務**
	13. 有沒有蚊蟲或鼠患跡象
VI	**其他事項**
	14. 檔戶遵守租約條款 ● 攤檔是否:保持清潔、已設置垃圾桶、沒有違規休業、只售賣獲准出售的貨品、已展示檔位證 / 許可證及沒有分租攤檔
	15. 街市通道情況 ● 阻塞是否非常嚴重、有關檔戶是否屢次被警告仍不理會 ● 有沒有佔用空置攤檔及公眾地方的情況

食環署管工每日巡查公眾街市攤檔的項目

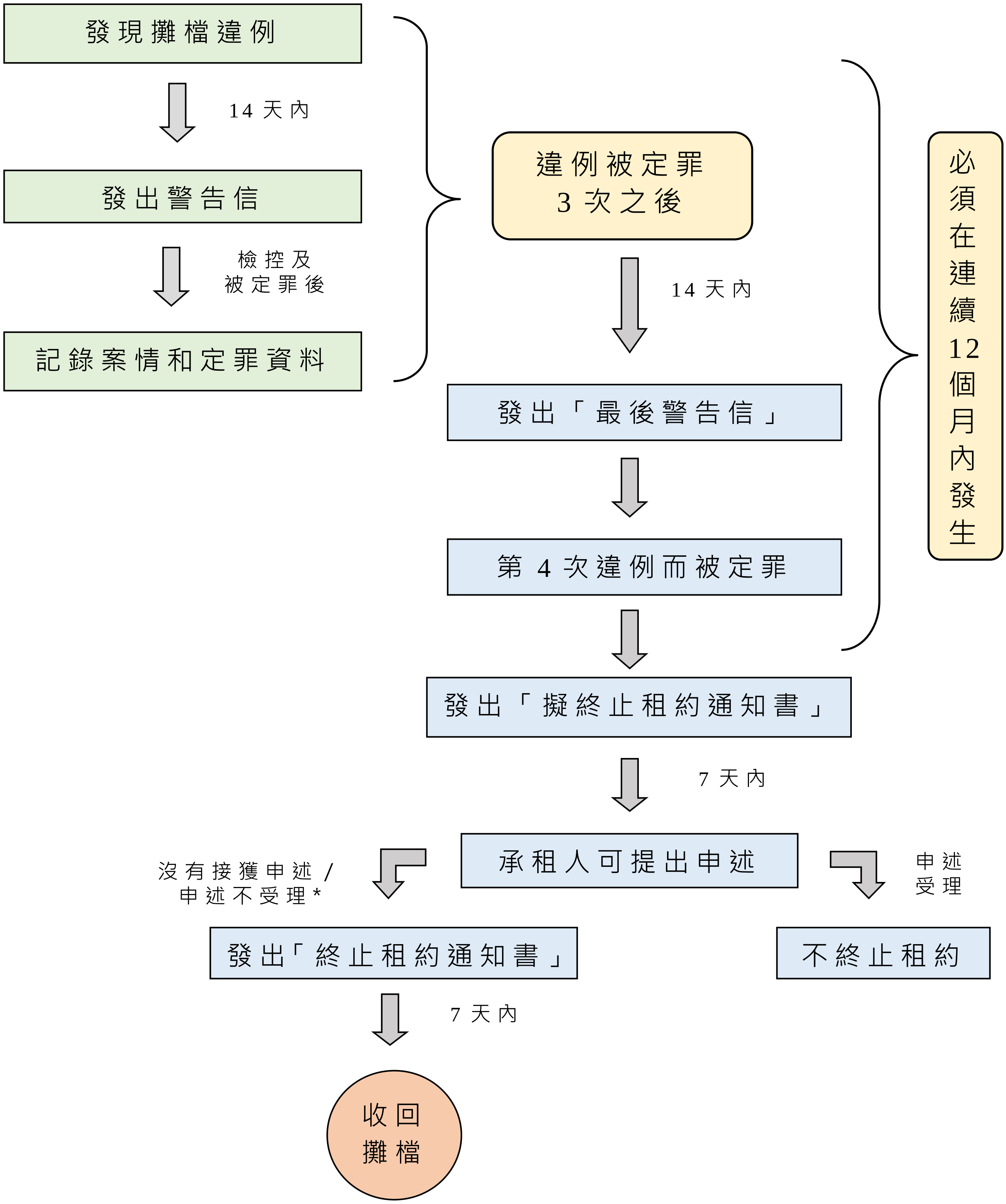
1. 妨礙
2. 展示攤檔證
3. 未經許可的更改
4. 休業
5. 設置垃圾桶
6. 攤檔清潔
7. 改售其他貨品
8. 攤檔用作貯物用途
9. 售賣未獲准出售的貨品
10. 違反其他租用條件（請註明）

對違反法例的公眾街市攤檔之一般跟進程序



附錄 4

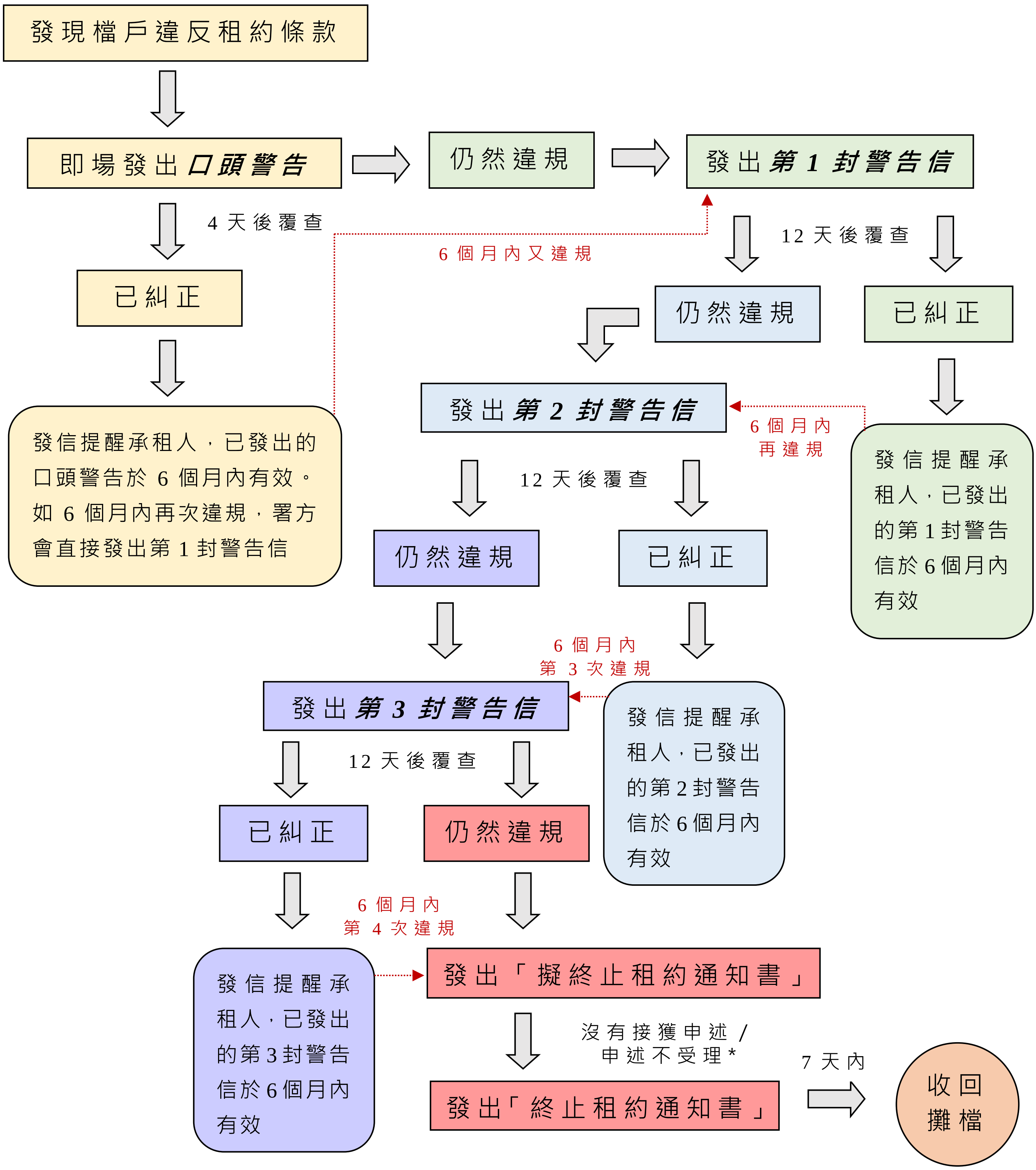
就公眾街市攤檔違反法例的「終止租約機制」之執管程序



* 申述不受理的承租人，可在食環署發出「終止租約通知書」的 30 天限期內向市政服務上訴委員會提出上訴

附錄 5

就公眾街市攤檔違反租約條款的「警告信制度」之執管程序



* 申述不受理的承租人，可在食環署發出「終止租約通知書」的 30 天限期內向市政服務上訴委員會提出上訴